

# 城市化2.0与规划转型<sup>\*</sup>

## ——一个两阶段模型的解释

URBANIZATION 2.0 AND TRANSITION OF PLANNING: EXPLANATION BASED ON A TWO-PHASE MODEL

赵燕菁  
ZHAO Yanjing

【摘要】城市化和任何现代商业模式一样，都分为“积累”和“生产”两个阶段。前者需要把未来的收益流贴现过来形成资本，后者需要把形成的资产还原为真实的收益流。由于积累和生产收益模式的不同，当城市化从1.0转向2.0时，会出现“现金流缺口”。由于资本和现金流存在不可替代性——资本收益只能用于资本性投资，运营性支出只能由现金流覆盖——怎样创造足够的现金流，就成为城市化1.0能否成功转向2.0的关键。存量规划的核心，就是将已经形成的资产转化为现金流。

【关键词】城市化；两阶段模型；存量规划

ABSTRACT: As the other modern business models, urbanization can be divided into two phases: “accumulation” and “production.” The former phase focuses on capitalizing the future benefits, and the latter on revivifying the assets into cash flow. Due to the non-substitutability between the accumulation and production benefits patterns, a “cash flow gap” appears when urbanization 1.0 transits toward 2.0. And since the capital and cash flow are irreplaceable — capital benefit can only be used on capital investment and operational expenditure can only be covered by cash flow — how to create sufficient cash flow becomes the key of a successful urbanization transition. And the center of inventory planning is to transit the already existed assets into cash flow.

KEYWORDS: urbanization; two-phase model; inventory planning

【文章编号】1002-1329  
(2017)03-0084-10

【中图分类号】F291;TU984

【文献标识码】A

【doi】10.11819/cpr20170313a

【作者简介】

赵燕菁，男，厦门大学教授。

【收稿日期】2017-02-14

<sup>\*</sup> 本文是在2016中国城市规划年会上的发言基础上整理而成。感谢惠誉(英国)吴伟科博士和厦门大学宋涛副教授对文章提出的修改建议。作者对文章中的观点负责。

## 1 引言

中国提出城市化要从“外延式扩张转向内涵式增长”的口号已经多年。但就在2015年，国务院又批准了哈尔滨、长春等7个国家级新区。这其中的很多城市，实际上已经开始出现人口净减少。口号不能代表行动。更多的国家级新区表明，当方向盘被锁定时，仅仅靠改变路标，不会改变车的方向。尽管政策的制定者企图通过划定城市增长边界、减少城市供地指标迫使城市转向内涵式发展，但采用这些笨拙而无效的工具本身，就反映出我们其实并不知道“内涵式发展”是什么。除非我们能真正理解“内涵式发展”的内在逻辑，否则，“外延式扩张”就只能是城市增长的唯一的选项。

本文试图建立一个两阶段的城市化模型，给出“内涵式增长”的经济学解释。以期将不同的政策放到一个统一的框架内，为错综复杂的城市转型提供逻辑清晰的解释，并提出政策自治的城市化转型方案。

## 2 两阶段增长模型

经济是各种商业模式的集合。所有商业模式都可以用一个简单的投入产出公式来表达：

$$I_t - C_t = S_t \text{ (约束条件 } S_t \geq 0 \text{)} \quad (1)$$

其中， $I$ 代表收入(income)， $C$ 代表成本(cost)， $S$ 代表剩余， $t$ 代表时间点。任何商业模式存在的前提，就是剩余 $S_t$ 大于零。所谓经济的增长/衰落，就是无数商业模式兴衰更替汇总的结果<sup>①</sup>。

为了表达经济的结构和周期，这一恒等式各项可进一步展开：(1)收入项 $I$ 可以展开为融资收入(financing income, FI)和当前真实的现金流

收入(revenue, R); (2)成本项展开为当前的资本性支出(capital expenditure, CAPEX)即固定成本(fixed cost, FC)和运营性支出现金流(operational expense, OPEX)即可变成本(variable cost, VC); (3)剩余展开为当前的资本性剩余加上未来的现金流剩余。

展开后的模型意味着经济不再是简单的数量加总,而是有结构的。经济的周期和金融的本质在这个模型中就可以一目了然。任何一个商业模式要想成功,都要分为两步:首先,必须解决的问题就是如何获得原始资本。解决的办法,就是把未来的收益贴现过来获得融资收入,只要融资收入减去资本性支出大于零,这个商业模式就可以启动;第二步,形成资产后创造的真实收益要能覆盖运营性支出。只有当现金流净收益大于零商业模式才可能获得成功。这两个阶段用公式来表示,就是:

$$FI_t - FC_t = S_t^{\text{Capital}}, S_t^{\text{Capital}} \geq 0 \quad (2)$$

$$R_t - VC_t = S_t^{\text{Cash flow}}, S_t^{\text{Cash flow}} \geq 0 \quad (3)$$

这个模型被用于描述家庭、企业,就是“微观模型”,用于描述城市、国家乃至全球经济,就是“宏观模型”。在这个模型里,两个不等式的剩余必须同时成立。如果小于零,就会分别出现“资本缺口”和“现金流缺口”。由于资本的收益和支出是“量”,运营的收益和支出是“流”<sup>②</sup>,所以资本性的剩余和运营性剩余不能互相替代——资本性的融资收入FI只能用于资本性的支出FC;运营性支出VC,只能用真实的现金流R覆盖。

一个简单的例子可以说明这个规则。假设一个农民每年种地收入10元,他的工作寿命是30年,这时政府要征用农地,一次性补偿300元被认为是市场公允的价格。但在不可替代规则看来,不要说300元,就是600元也不能说是公允。因为农民种地每年10元是现金流,是一个商业模式。而补偿给农民的是一次性的资本,征地摧毁的是一个商业模式。只要放松30年工作寿命的假设(或者存在通货膨胀),现金流缺口一定会在某一时间出现。真正公允的补偿应当是用一个新的商业模式补偿被摧毁的商业模式——用渔网补偿猎枪,而不是用兔子补偿猎枪。

传统的经济学理论中的资本和现金流并不存在这一关系。柯布-道格拉斯生产函数(Cobb-Douglas production function)基本形式是 $Y = L^\alpha K^\beta$ <sup>[1]</sup>。式中Y是工业总产值, L是劳动, K是资本,  $\alpha$ 是劳动力产出的弹性系数,  $\beta$ 是资本产出的弹性系数。如果我们将劳动视为运营性支出,就可以用VC代替L,用FC代替K,总投

入为C,柯布-道格拉斯生产函数就可以改写为 $C = (VC)^\alpha (FC)^\beta$ 。

柯布-道格拉斯函数意味着现金流和资本是替代性(trade off)关系。同理,采用柯布-道格拉斯生产函数的索罗的增长模型(Solow growth model)<sup>[2]</sup>,也是建立在现金流(劳动)和资本可以平滑替代的假设之上的。这使得传统的经济学模型,无法暴露出资本和劳动的非替代性,也因此无法解释经济的周期性波动。

按照两个等式,任何商业模式都可以分为两个阶段:1.0阶段( $FI_t - FC_t = S_t^{\text{Capital}} \geq 0$ )——“外延式扩张”,获得资本(融资)并进行资本性投资(土地、厂房);2.0阶段( $R_t - VC_t = S_t^{\text{Cash flow}} \geq 0$ )——“内涵式发展”,获得现金流(利润)并支付运营性支出(折旧、工资、水电费)。这两组独立等式的约束条件必须同时满足。只有两个阶段同时成功,这个商业模式才可以完成其积累循环<sup>③</sup>。

当1.0阶段转入2.0阶段,投资性需求 $FC_t$ 减少,若融资方式不变,融资收入 $FI_t$ 会出现过剩;而运营性支出 $VC_t$ 增加,运营性收入 $R_t$ 不足。从而导致 $S_t^{\text{Cash flow}}$ 出现“现金流缺口”(cash flow gap)。此时,用过剩的资本 $S_t^{\text{Capital}}$ 弥补现金流的缺口 $S_t^{\text{Cash flow}}$ 就是大多数相机抉择(discretion policy)的方便选项。而一旦不可替代规则被突破,用一次性资本性收入贴补现金流缺口(加杠杆),就会随之触发庞氏循环(Pyramid circle)——用成本更高的新债偿还旧债<sup>④</sup>。

需要指出的是,不可替代规则是一个理论上的严格陈述。帮助我们建立起一般的财政准则。现实中,短期融资弥补短期现金流缺口的现象普遍存在。这是因为我们总是可以在技术上把“长期”切割成“短期”,使持续收益余额 $S^{\text{Cash flow}}$ 在时间n内的加总 $S_n^{\text{Cash flow}} (S_n^{\text{Cash flow}} = \sum_{t=1}^n S_t^{\text{Cash flow}})$ 看上去像是一次性收益。这就给我们提供了一个逆庞氏循环的途径<sup>⑤</sup>。

逆庞氏循环是有条件的。走出庞氏骗局的唯一途径,就是用真实现金流剩余的“积累”(将“流”转化为“量”),冲抵短期一次性收入(去杠杆)<sup>⑥</sup>。它不仅需要长期现金流不能出现缺口( $S_n^{\text{Cash flow}} \geq 0$ ),而且其短期现金流余额加上资本余额还必须大于0( $S_n^{\text{Cash flow}} + S_n^{\text{Capital}} \geq 0$ )。

### 3 城市化1.0: 创造资本

城市的本质,就是“交易公共服务的场所”。如果把“公共服务”视作一个产品,政府视作提供“公共服务”的企业,这个增长模型就可以用来解释城市增长。像所有商业模式

一样，公共服务供给也可以分为原始积累和创造现金流两个阶段：(1)城市“外延式扩张”阶段——“城市化1.0”；(2)城市“内涵式发展”阶段——“城市化2.0”。

城市化1.0阶段能否启动，关键在于能否解决投资与收益在时间上错配的问题。城市的公共服务(比如防卫)需要投资巨大的资产(比如城墙)。在信用缺乏的年代，无法通过未来的收益获得足够的资本。只能通过积累、贸易或掠夺他人的剩余的方式获得剩余，以解决资本不足的问题<sup>[7]</sup>。结果人类的城市化水平长期以来停留在很低的水平。

直到改革开放前，中国的积累模式仍然是建立在过去剩余的积累上。由于积累的本质就是减少消费，这种挖肉补疮式的积累模式效率极低。严重的资本不足，使得中国的城市化水平长期徘徊在10%左右<sup>[3]</sup>。直到1980年代，中国的城市化水平(1984年23%)才超过古代历史上的最高水平22%(南宋)<sup>[4]</sup>。

中国的城市化外延式扩张是从信用制度突破开始的。进入1990年代，中国逐步发展出一套以土地为信用的资本生成模式。同发达国家通过“税收-债务”机制间接融资的方法不同，中国将土地未来收益作为信用，通过土地出让直接融资的办法，将公共产品未来收益贴现过来<sup>[3,5]</sup>。

土地财政刚一出现，便显示出令人意外的强大威力。中国城市化1.0从20世纪90年代开始起步。进入21世纪，城市化爆发式增长。城镇常住人口从1978年1.7亿人增加到2015年7.7亿人，增长了3.5倍。城镇化率由1978年的17.9%提高到2015年的56.1%<sup>[6]</sup>。尽管这已经是一个惊人的数字了，但仍然不足以体现中国城市化1.0阶段的真实规模和速度。更能反映中国城市化“外延式扩张”的是城市建成区面积。

1981年全国建成区面积0.74万km<sup>2</sup>。到2015年的扩张到5.2万km<sup>2</sup>，增长了6倍。远高于城市人口的增长。如果加上矿区，这一数字达到10万

km<sup>2</sup><sup>[6]</sup>。按照现在的城市实际用地标准，这一面积足以容纳12亿城市人口，按13.6亿人口计算城市化水平可以达到88%。即使按照1万人/km<sup>2</sup>的国家标准，也足以装下10亿人口，城市化水平达到74%。考虑到目前已经开工但仍未建成的城市新区，可以说中国城市化的1.0阶段已经基本完成。这就是中国城市化从“外延式扩张”转向“内涵式发展”的宏观经济背景。

为什么中国城市化1.0如此成功？其中一个重要原因，就是地方政府通过土地财政，成功地把公共服务未来收益资本化。在土地财政制度下，不动产使用获得是有年限的。由于不动产市场形成时，没有任何基于不动产价值的税收，这就隐含了一个交易条件：在使用权有效期内，该权利所有者无需缴纳公共服务的费用。这导致了我国主要城市异乎寻常的高地价。而正是超高的地价，支持了中国城市巨大基础设施——从地铁到机场，从公路到桥梁，从医院到学校，等等——的资本性支出(CAPEX)。

在1.0阶段政府是怎么覆盖公共服务运营的成本(OPEX)？土地财政设计了一套非常成功的间接税制度。按照这个制度，政府通过压低地价、减免未来税收，对企业的资本性投入(CAPEX，如地价)给予巨大补贴。而补贴的来源，就是非工业用地(特别是商住用地)异乎寻常的高地价——住宅地价越高，补贴企业的力度就越大，企业创造的税收就越多。在巨大的补贴下，中国制造以极低的成本横扫全球，产业税收(主要是增值税)连年递增，成为中国最主要的税种。中国政府在几乎不需要直接税的情况下，获得了高水平公共服务运营所需的现金流。

过去三十年的实践表明，土地财政生成资本能力之强，远超经济学教科书上的任何融资模式。中国不仅高速建设了举世罕见的基础设施，而且补贴出强大的制造业。不仅主权负债远低于发达国家，居然还有剩余资本大规模输出！可以说没有土地财政，中国不可能创造出如此丰沛的资本供给。

但土地财政是一柄双刃剑——由于土地财政把未来大量收益流提前贴现到资本积累阶段，因此，土地财政特别有利于1.0阶段，而特别不利于2.0阶段。某种意义上，正是因为土地财政在1.0阶段的成功，反过来成为向2.0阶段转型的阻力。土地财政的成功在于其高效率地创造了巨大的资本存量。然而，1.0阶段FC越大，通过折旧形成的现金流支出VC就越多，就越可能形成现金流缺口，也越容易在城市化2.0阶段触发庞氏循环。如果资本不能通过输出创造出新增的现金流，庞氏循环就会因为现金流缺口( $S_n^{Cash\ flow} + S_n^{Capital} < 0$ )而导致金融危机。

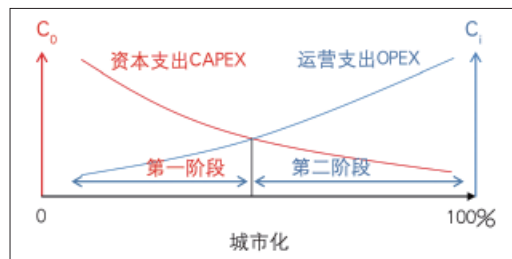


图1 城市化1.0阶段转向2.0阶段成本支出构成变化  
Fig.1 The change of cost expenditure structure during the transition from urbanization 1.0 to 2.0

#### 4 城市化2.0: 创造现金流

土地财政并非简单为地方政府公共服务融资。它同时通过国有银行、企业, 将政府信用传递到民营企业、家庭乃至个人, 成为整个国家初始信用的核心。水可载舟, 亦可覆舟。当城市化进入2.0阶段, 不再需要建设更多基础设施, 对资本的需求急剧下降。而为了维持基础设施运转的运营性支出, 则会迅速上升——基础设施的标准越高, 建设越快, 对现金流需求的规模也就越大(图1)。

建设基础设施(地铁、道路、桥梁、学校……)成本属于一次性的资本支出(FC或CAPEX), 维持这些服务的成本属于经常性的运营支出(VC或OPEX)。按照不可替代规则, 土地收入属于一次性资本收入, 只能用于资本性支出而不能用于覆盖运营成本<sup>⑧</sup>。

城市化2.0阶段, 运营性支出成为主要的成本项。如果不能尽快生成经常性的税收, 卖地(资本型收益)越多, 就只能形成更多的低效资产。一旦维持资产的支出超出现有现金流收入的支付能力, 基础设施就会变为吞噬现金流的负资产。如果说城市化1.0阶段是“外延式扩张”, 那么城市化2.0就是“内涵式增长”。所谓经济转型, 就是指经济从资本型增长转向现金流型增长<sup>⑨</sup>。

内涵式的增长, 就是将已经形成的存量资本, 还原为真实的现金流收入的过程。只有当城市现金流收益充分覆盖运营性支出(OPEX), 才意味着城市化真正完成。世界上完成城市化1.0的城市很多, 但真正成功跨过2.0的城市寥寥无几。一个主要的原因, 就在于从1.0阶段向2.0阶段转变时, 必定会出现的资本过剩而现金流不足。导致“现金流缺口”。这个缺口并不一定体现为入不敷出, 而更多地体现为收入支出结构的错位——大量的一次性资本面对的却是经常性的支出。

对相机抉择的政府而言, 最容易就是通过融资(资本性收入, 如卖地、发债)来弥补运营性支出的“现金流缺口”。突破不可替代规则的自然后果, 就是触发并陷入庞氏循环——不断用更高利息(或更长期)的新债覆盖旧债。当债务增长连利息都无法支撑, 政府信用破产, 随之而来的就是债务危机乃至社会危机。

中国当前问题很大程度上就是城市化转型的问题。央地分权将稳定的税种(现金流 $R_t$ )划归中央财政, 而地方政府获得全部土地收益(land financing income)的分配模式, 适应了城市化1.0阶段“外延式扩张”的资本需求。但当城市化转入2.0阶段, 地方政府就会面临越来越严重的现金流缺口。而由于土地财政已经将未来长达70年的房产税(公共服务收费最有效率的税种)资本

化, 使得中国城市化由资本型增长(外延式扩张)转向现金流式增长(内涵式发展)变得更加困难。

土地财政是通过补贴企业资本性支出再从企业税收中获得现金流。但企业完成资本积累进入2.0阶段, 不再需要更多资本性补贴(如地价)。其最大的支出项转变为运营成本(如工资)。根据不可替代规则, 一次性资本性收入只能补贴资本性支出, 现金流才能补贴运营性支出。对于不缺资本的大公司而言, 运营性支出更能决定城市的利润。而运营支出中, 最大的一项就是劳动力成本。高地价的一、二线城市, 恰恰是劳动力成本居高不下的主要原因<sup>⑩</sup>。这就意味着如果土地财政不转型, 工业化也转型不了。这就是为什么深圳卖地收入再高, 也留不住富士康、华为。

经济增长不仅是规模的变化, 更是结构的变化。在1.0阶段, 一次性资本(如卖地)越多越好, 在2.0阶段则是现金流越多越好; 1.0阶段, 固投是好GDP, 占比越高, 资产形成越快, 在2.0阶段, 固投就是坏的GDP, 投得越多, 现金流的缺口越大。中国城市化1.0阶段已近完成, 但城市的生长方式仍然是资本型增长。土地财政如果不能从创造资本转向创造现金流, 不仅城市化无法完成, 工业化也会半途而废。

#### 5 转型: “现金流缺口”难题

从1.0阶段向2.0阶段转型的核心问题, 就是解决“现金流缺口”, 防止城市进入庞氏循环。回到前面的两阶段模型:

$$FI_t - FC_t = S_t^{\text{Capital}}, S_t^{\text{Capital}} \geq 0 \quad (2)$$

$$R_t - VC_t = S_t^{\text{Cash flow}}, S_t^{\text{Cash flow}} \geq 0 \quad (3)$$

公式中 $S_t^{\text{Cash flow}}$ 小于零, 就会出现“现金流缺口”。只要资本余额不足以弥补现金流缺口( $S_n^{\text{Cash flow}} + S_n^{\text{Capital}} \geq 0$ ), 就会触发庞氏循环。城市化转型的问题, 就是在2.0阶段, 如何使经常性收益(现金流) $R_t$ 尽可能大, 经常性支出(运营成本) $VC_t$ 尽可能小, 从而满足 $S_t \geq 0$ 的约束条件。

第一, 资本性融资收入(financing income, FI)。主要指出售股票、不动产和银行借贷、发行债券等贴现未来收入获得的一次性收入。根据不可替代规则, 如果一次性资本收入继续增加, 政府就只能通过寻找更多固定资产投资机会消化固投, 维持增长。这是外延式增长难以扭转的重要原因。在城市化2.0阶段, 有收益的资本性项目基本完成。更多的固投只能导致边际报酬递减。如果一般性支出不变, 现金流收益减少, 就会导致“现金流缺口”( $S_t^{\text{Cash flow}} < 0$ )。因此, 在1.0阶段后期, 就要有意识地减少一



次性资本收入(在中国地方政府,主要是通过卖地)。特别要防止通过举债支持经常性的开支(如各种福利支出)<sup>[1]</sup>。

第二,固投(fixed cost, FC)。城市化1.0结束,意味着不再需要更多的资本性支出(CAPEX)。而减少对资本性收益需求的前提之一,就是减少资本性支出。但由于新的增长模式没有形成,政府的相机抉择必然是继续增加固投以维持传统的就业和GDP增长。由于固投会通过折旧进入运营性支出,只要不能带来足够的现金流,“现金流缺口”就一定会进一步扩大。

因此,在2.0阶段,政府不仅不应通过增加固投拉动GDP,相反,要尽量减少不能带来新现金流的固投。确保城市公共服务不会出现“现金流缺口”,其中,要特别谨慎开工建成后会消耗巨大现金流却不会带来足够收益的项目(地铁、机场、体育场馆、公园等高维护成本低收费的公共设施)。一般而言,即使土地出让可以覆盖资本性支出,但只要资本余额不足以弥补现金流缺口( $S_n^{Cash\ flow} + S_n^{Capital} < 0$ ),建设也要非常慎重<sup>[2]</sup>。

第三,现金流收入( $R_t$ )。现金流收入主要包括税收、利润、分红、租金之类的收益流。增加现金流收入,是城市化2.0是否成功的前提。在城市化2.0阶段,道路、桥梁、水电、建筑……等城市的基础设施基本建成。融资的需求开始减少,维持这些设施的成本迅速增加。这时,如何让这些资产创造现金流,就成为更主要的目标。2.0阶段的规划,就是要通过租金、税收、分红等,把这些资产现金化。只有现金流能够完全覆盖公共服务所需的经常性支出(VC),城市化2.0阶段才算成功<sup>[3]</sup>。

应特别强调的是,加税(费)是转型的必须。没有税收,就没有足够现金流。如果现金流出现缺口,就只能依靠资本性收入(如,举债、卖地)弥补,增长方式就不可能转型。不顾发展阶段,盲目仿效发达国家减税,会使经济转型更加困难<sup>[4]</sup>。增税是所有经济跨越2.0发展阶段最困难的一步。以往的思路,都是如何增加税收。新的思路则是如何分配税收。一个可能的制度,就是建立“公众财富基金”<sup>[7]</sup>。公众基金是指以“五险一金”为依托的个人福利账户。政府将国有企业利润、上市公司分红、公共服务收费(水、电、煤气、停车……)等,通过这个渠道注入本地“五险一金”缴纳者个人账户。新增的现金流如果能有一部分(甚至大部分)回馈个人账户,就可能在较少阻力下获得现金流收入。这些进入个人账户的现金流,可以进一步降低本地企业的劳动力成本(工资和福利),增加企业竞争力,提升城市政府的税收。从而通过政府现金流收入补贴企业现金流支出(而不是用资本收入补

贴企业现金流支出)。

第四,经常性支出(variable cost, VC)。对于缩小“现金流缺口”而言,减少经常性支出(VC)和增加经常性收入(现金流R)是等价的。在转型阶段,政府要切忌大包大揽,随意增加经常性支出科目(特别是非常难取消的福利保障)。所有资产性投入(交通设施、文体设施等),不仅投入要回收,也要同时考虑最小化未来运营成本<sup>[5]</sup>。

所谓“内涵式增长”的城市规划就是依照上述四项原则展开的空间和制度设计。实现增长方式的转型,首先需要改变的就是评价经济的指标——1.0的经济是比谁跑得快,2.0的经济则要看谁跑得远。新的统计指标体系,应该能区分“量”和“流”。原来GDP指标,将资本性财富和现金流财富合在一起<sup>[6]</sup>,看不出增长模式的差异和经济结构的好坏——经济增长既可能是资本性收入带来的,也可能是经常性收入带来的。对于1.0阶段外延式增长,资本增长是经济增长的前提——固投常被看做增长的“后劲”;对于2.0阶段内涵式增长,现金流收入才是真实增长的体现——只要现金流收入增加,即使固投下降导致GDP萎缩,也是“好的增长”。

因此,我们需要设计一个能够显示经济结构而非数量的指标体系——比如城市的人均税收、同样税率下税收占GDP的比例等——来衡量内涵式的增长。只有用这样的指标体系,才能衡量出不同城市的增长质量<sup>[8]</sup>。

处于转型的城市,增长速度并不重要,防止出现“现金流缺口”才是更主要的目标<sup>[9]</sup>。一般性税收和经常性支出之差,应该成为监控城市经济健康,评估城市风险的最主要指标。

## 6 城市规划2.0: 存量设计

现在的城市规划方法,基本上是为城市化1.0量身定做的。目的是解决城市“外延式扩张”所遇到的工程问题。随着城市化转向2.0阶段,相应的规划理论和方法也必须切换到2.0状态。如果说1.0阶段,规划主要是解决资产增量的问题,是增量规划,那么2.0阶段规划的主要目标就是怎样将已经建成的存量资产,转变为可持续的现金流,是存量规划<sup>[10]</sup>。存量规划的主要目的,就是最大化现金流收入,防止出现“现金流缺口”<sup>[11]</sup>。

2008年,仇和主政昆明仅一个月,就把336个城中村纳入了改造范围。融资的方法是典型的土地财政——给每个村庄“足够”的容积率。到2015年3月18日为止,市场供应总建筑面积相当于昆明主城区近10年的商品房建筑面积。昆明城中

村改造采用了在土地市场融资的办法，即拆除—增容—出让—平衡。增容的本质，就是在土地市场上融资。昆明旧村改造一开始就是外延式的增量规划改造。按照这一都市更新思路，不仅不会带来任何现金流收入，相反，为了服务增容带来的新增人口，政府未来运营性支出（包括教育、交通、治安……）还要大幅增加<sup>⑤</sup>。

在城市化2.0阶段，存量规划的做法应当是：（1）尽量避免在资本市场上融资解决一次性投入；（2）保持运营成本不增加。城中村改造可以通过缴交财产税（物业管理费、城市维护费等）将违章建筑合法化，使存量资产不经改造，直接转变为城市现金流的来源。而只要获得正规产权，城中村这些半违法小产权物业就可以成为资本，其渐进式自我改造，就足以升级原来的城中村而无需依赖政府成片改造<sup>⑥</sup>。

对于使用权没有到期，暂时无法收财产税的旧城区物业，也要尽可能降低对未来运营支出的压力。厦门旧城区建筑更新，不是采用成片改造，由居民申请自主改造，规划按照“五原”（原性质、原基底、原规模、原层数、原高度）发放行政许可。这种改造模式成本由居民分摊，不会加重公共财政的负担。针对改革开放以后数量巨大的集合产权住房<sup>⑦</sup>，厦门率先探索了一套申请、审批、自建、验收的分散更新新制度<sup>⑧</sup>，为探索集合产权物业的自我更新难题，做出了有益的尝试<sup>⑨</sup>。

在过渡阶段，如果减少增量土地供给，新的城市功能用地如何解决？答案是从已有的用地功能转化中挖潜。在1.0阶段，工业用地占比在几乎所有城市都异乎寻常地高。例如，2010年，上海工业用地占总用地的46.3%，深圳大约是40%。即使净工业用地只占其中的一半计，也显著高于国际上类似城市。例如，纽约1988年时，工业用地占7.5%，芝加哥1990年6.9%，大阪1985年时14.5%，横滨1980年时是7.3%，东京1982年时为2.5%。随着城市化转入2.0阶段，工业用地占城市用地比重会显著下降<sup>⑩</sup>。新增的城市功能大部分都可以通过闲置土地收回加以解决而无需新增供地。

这些存量工业用地实际上是给未来城市政府储存的巨量财富。由于工业用地使用权年限较短，到期收回后通过增容、转变用途，可以为2.0阶段城市带来巨大的资本。厦门2015年建成区面积334km<sup>2</sup>，工业园区面积130km<sup>2</sup>。工业用地约占39%。按照净用地50%计，就是65km<sup>2</sup>。只要降到大阪的水平，就可以置换出18km<sup>2</sup>。降到纽约水平，就可以获得用地40km<sup>2</sup>。如果容积率按2，每平方米楼面价5000元计，40km<sup>2</sup>就是5000亿的土地收益。如果每平方米按照3万元计，就

是3万亿的土地收益。由于这些土地周边基础设施配套已经完成，无需征地拆迁，这3万亿基本可以视作净收益。虽然转变用途、增容也可视作增量规划的变形，但由于避免了新的拆迁、征地，对土地融资的需求减少，可以作为1.0向2.0阶段过渡的一种替代选择<sup>⑪</sup>。

存量规划没有一定之规，但其原则都一样，就是发现存量资产的价值并将其现金化最大化。

## 7 城市规划2.0：存量管理

香港大学建筑学院院长，著名城市学者克里斯·韦伯斯特教授<sup>⑫</sup>说：“城市一旦离开图板，就拥有了他自己的生命。真正的奇迹乃是城市会怎样围绕着这些设计，在不知不觉下，持续不懈自我蔓生”<sup>⑬</sup>。这段话很形象地描写了城市增长模式的转变：城市化1.0阶段，就是在图板上划定城市不同的功能区并配套不同的基础设施；进入2.0阶段，城市“就拥有了他自己的生命”——城市的每一个地块、每一段建筑的用途、强度和形态都要随着市场的需求不断改变。这时就需要对城市规划的理论和方法作出方向性的调整。

图板上的规划不可能全面准确地预见到未来的城市需求，2.0阶段的规划必须能根据城市功能的改变，及时调整城市的每一个细胞（建筑功能）去适应新的需求。在转型阶段，规划真正困难的不是设计，而是管理——在1.0阶段，规划的所有制度都是围绕着加强规划的刚性，目的是避免规划被随意更改；而在2.0阶段，规划制度却要求土地用途要有最大弹性，要能随时根据新的需求进行更改<sup>⑭</sup>。

在1.0阶段，中国城市的这类需求很多是通过“非正规建筑”来满足的。在中国最富活力的城市深圳，以城中村为主的“小产权”住房规模高达全市总住房面积的一半，仅320个原行政村为主的城中村占地就有96km<sup>2</sup>，私宅35万栋，总建筑面积1.06亿m<sup>2</sup>，解决了全市31.62%人口的住房问题。由于城中村的物业游离于规划审批和监管之外，用途上具有极大的弹性。许多正规用地无法满足的功能，都可以通过这些物业加以满足。正是这些规划之外的非正规物业，成就了深圳创业之都的活力。

进入2.0阶段后，城市需要通过征税获得现金流，非正规物业“盗窃”城市公共服务现金流的弊端开始显现<sup>⑮</sup>。世界上，很多曾经高速发展的城市（比如南美许多城市），都因大规模违章导致现金流漏失而被卡在城市化向2.0升级的门槛上<sup>⑯</sup>。依靠非正规物业的为城市新增功能提供弹

性的做法难以为继。因此,怎样从刚性的1.0规划过渡到弹性的2.0规划,就成为存量规划面对的主要问题。

笔者任职厦门规划局时,曾经提出过一个“负面清单”审批模式,来适应刚性的1.0规划向弹性的2.0规划转换的难题。其基本规则是,(1)对土地的用途只给出禁止的功能(比如危险品、污染、噪音等);(2)对土地开发强度给出限制的幅度(最低/最高容积率、最低/最高建筑高度等);(3)给出不同的城市功能的年地租<sup>[9]</sup>;(4)政府根据每年核定的建筑功能和面积核收年租金,并通过每年公布不同功能用地的租金价格,引导土地用途的结构调整<sup>[9]</sup>;(5)土地所有者根据市场选择不同的功能或功能组合,确定土地的开发强度;(6)难以满足约定地租的土地所有者可以将土地退还政府;(7)产权尽量整体转让,不鼓励分割产权,以减小用途变更协调难度<sup>[9]</sup>。

“负面清单”制度实际上是将城中村自发调整城市功能的做法,放大到所有城市建成区,同时,又避免了违章建筑偷逃公共服务收费的问题。按照这个制度,每一栋物业功能的改变,都能直接或间接为城市带来持续不断的现金流。城市规划也因此最终完成了从政府决定的增量规划,向市场决定的存量规划转型。

## 8 “大转型”

在城市化1.0阶段,短缺的是资本,过剩的是劳动力。谁能制造出更多的资本,谁就能在竞争中胜出。发达国家通过把未来收益贴现,领先一步完成了1.0阶段的积累。中国利用土地财政后来居上,以更高的效率跨越了1.0阶段的城市化。现在,竞争转入2.0阶段,资本从短缺变为过剩,劳动力由过剩变为不足。现金流成为2.0阶段城市竞争的关键因素。谁能创造出更多的现金流,谁就能在新的竞争中胜出。

资本的本质,乃是未来劳动在今天的投射。劳动是财富创造的终极源泉。如果说1.0时代,增长主要靠资本的创造,在2.0时代,劳动力(就业)成为经济竞争的核心要素。凡是劳动力净流入的城市,迟早都会输给劳动力净流入的城市。争夺劳动力,已经成为下一阶段城市竞争最主要的战场<sup>[9]</sup>。

在资本过剩现金流不足的2.0阶段,降低企业运营性支出比降低企业的资本性支出更能决定企业的竞争力。而企业运营性支出的大头,就是劳动力成本。在劳动力成本中,大头又是住房。这就使得住房供给制度成为城市竞争力的主要决定因素。中国城市住房市场本质上是一个资本市场<sup>[9]</sup>。资本市场取代商品市场,极大地提高了土

地财政生成资本的效率,但却拉高了居住的成本,使得劳动力成本随之升高。

为了减少运营成本,2.0阶段的城市,企业被迫向劳动力更便宜的地方迁移。现金流也一同流失。某种意义上,在1.0阶段越是成功的城市(房价越高),越是难以跨越2.0阶段的门槛。大量的高标准基础设施带来的运营成本(维护、折旧等),迫使城市只能用一次性资本收入(卖地)弥补运营性支出,从而触发庞氏循环。

打破庞氏循环的唯一办法,就是留住实体经济,只有留住实体经济,才能留住现金流。而做到这一点,首先就必须留住劳动力。大幅度降低住房成本,将补贴企业的资本(地价),转向补贴企业现金流(劳动力)。

围绕劳动力成本的竞争,将决定2.0阶段城市竞争的成败<sup>[9]</sup>。如果说,过去三十年是哪里有资本,哪里就有就业,劳动力就流向哪里;那么下一个三十年则是哪里有劳动力,哪里就会有就业,资本就会流向哪里。过去城市政府靠补贴资本(低价土地)招商引资,未来城市政府就要靠补贴劳动力(现金流)招商引资。谁能把劳动力成本降下来,谁就能吸引企业,谁就能获得持续的现金流。“外延式扩张”阶段的规划主要是围绕土地,“内涵式增长”的规划则是围绕人。城市化1.0向2.0阶段的转变,并不仅仅是城市规划方法的转变,包括国家经济的底层制度,都必须随之改变<sup>[9]</sup>。

放眼全球竞争,中国的城市化转型并不孤独。从追寻资本余额最大化的资本主义1.0,向追求现金流余额最大化的资本主义2.0,正在成为全球新的发展趋势。在1.0阶段,老牌资本主义国家靠未来收益资本化在全球获得了领先的优势。从英法竞争开始,到美国经济的崛起,凡是能够利用制度创造更多资本的国家,最终都能在竞争中胜出<sup>[9]</sup>。布雷顿森林体系解体之后,美元作为全球信用之源,极大地扩张了美国乃至全球的资本生成能力。全球性的资本不足历史性地转变为过剩<sup>[3]</sup>。这使得资本似乎可以突破不可替代规则,通过不断融资,持续覆盖“现金流缺口”。

“后布雷顿森林”的42年时间里,全球股市规模扩大了35倍,其年均综合增长率几乎接近9%。这意味着任何一个股市投资者每8年时间就会让自己的资金翻番。如果1974年在股市投资2.5万美元,今天的价值将会是87.5万美元<sup>[12]</sup>。自2006年金融危机发生以来,全球债务总额已经上升了70%。70万亿美元GDP对应的资本高达2000万亿<sup>[12]</sup>。大量以美元计价的债务完全没有产生相应的GDP。从2008年的次贷危机和随后的欧元区债务危机看,世界经济转型遇到了和中国城



市化转型同样的问题——现金流缺口。主要大国相继进入以债养债的庞氏循环<sup>①</sup>。

在这样的大背景下，回归现金流，回归实体经济的共识开始凝聚。敏锐的政治领袖开始意识到不可替代规则——只有现金流收入才能支持现金流支出——并没有失效。2016年，美国大选震撼全球，以当选总统唐纳德·特朗普<sup>②</sup>(Donald Trump)为代表的美国制造业力量，开启了全球从资本竞争向现金流竞争的大转变。尽管特朗普本人并不一定意识到他所代表的这一转变，但是商人的常识带给他的直觉，无一不是指向重获现金流，扭转庞氏循环，阻止危机深化。

退出全球化、废除TPP、迫使贸易对手货币升值、催逼制造业回归，本质上就是争夺就业，争夺现金流；阻止不能创造现金流的移民进入美国(墨西哥隔离墙、限穆斯林国家移民)，废除奥巴马的医保制度，目的都是为了减少过度的福利导致现金流支出失控；要求盟国分担军费、全球战略收缩，是为了减少进一步举债来支持国防(最大的资本和运营成本支出)开支；改善国内基础设施，则是为恢复实体经济竞争力创造必要的条件。……特朗普看似杂乱无章的施政其实只有一个核心，就是重归实体经济，争夺现金流。

面对世界经济“大转型”，金融革命落后的中国突然成为向实体(现金流)回归的领跑者。2014年制造业在GDP中比重，中国是37%，德国是25%，日本是20%，曾经的制造业大国美国只有11%(其中还多一半是军工)。即使不用购买力平价调整，中国的实体经济依然在主要经济体中领先。这使得中国在“大转型”中居于有利位置——只要能够从资本性土地财政转向现金流性土地财政，中国就可以在新的比赛中胜出<sup>③</sup>。在这个大背景下，中国城市化向2.0的转型也就具有了全球的意义<sup>④</sup>。

## 9 结语

凯恩斯早就注意到现金流收入与增长间的关系。在1930年出版的《货币论》中，凯恩斯指出：“我要提醒经济史学家注意一个明显的结论是，各国利润的膨胀时期和萎缩时期与国家的兴盛时期和衰败时期异常地相符。”他特别强调了收入和利润的差异：“本书最重要的论点是，国家财富不是在收入膨胀中增进的，而是在利润膨胀中增进的”<sup>[13]</sup>。翻译成本文提出的范式，就是收入增长并不意味国家财富的增长，因为“收入”既有可能是资本收入也有可能是现金流收入，只有收入是由现金流(利润、工资、税收、分红……)增长带来的，才意味着国家财富的真实增长。

世界正在快速地从资本竞争转向现金流的竞争。利润、税收、就业将取代市值、资产、股权成为更主要的经济目标。中国城市化从1.0向2.0转型，只是全球经济重新洗牌的一部分。如果说过去从“外延式扩张”转向“内涵式发展”还只是一种政策愿景，现在这一愿景正在成为决定一个城市生死的现实。在世界经济“大转型”中，决定现金流流向的劳动，重新成为财富创造的核心。这意味着那些在城市化1.0阶段抢先起跑的城市，并不一定是在2.0阶段最终撞线的城市<sup>⑤</sup>。

资本型增长的城市和现金流型增长的城市动力、运行模式完全不同。原来极为成功的增长路径(比如土地财政)，已经异变为新的增长路径上的障碍<sup>⑥</sup>。对城市规划而言，转型影响必定是全面性的。精英决定的柯布西耶式的规划设计，将让位于公众参与的雅各布斯式的城市演进。为资本而生的城市将转向为人民(现金流)而生。20世纪60年代，纽约市摩西(代表资本)和雅各布斯(代表劳动)的对决，将会以不同的形式在中国各个城市上演。为人民而战的规划师将会在每一个街区，每一条道路，每一栋建筑向资本宣战。

那些缺少觉悟的城市政府，将会发现他们正在失去以前熟悉的城市控制力。巨大的利益再分配，使得无能的政治家在风险面前望而却步。而那些能领悟城市新的发展形式的城市政府，则能领导他们的城市在新的增长阶段弯道超车。面对这种180度的急转弯，城市规划要下决心放弃在现有增量规划体系里修补的幻想，尽快开始设计一套我们不熟悉甚至从没有见过的城市规划理论和方法。

### 注释(Notes)

- ① 收益 $I_t$ 类似于生产法计算的GDP；成本 $C_t$ 则相当于支出法计算的GDP。当产出和投入相等时(利润 $S_t$ 为零假设)，生产法计算的GDP应当等于支出法计算的GDP。
- ② 就好比前者是“二维”后者是“三维”，量纲不同。只要“时间”足够长，“量”最终无论多少，都“包不住”流。
- ③ 这个由“积累”和“收益”两个阶段组成的增长模型，是一个微观宏观兼容的模型——既可以解释个人、家庭等个体经济的商业循环，也可以解释企业、政府等集体经济的商业循环，详见参考文献3。
- ④ 用资本性收入支撑经常性支出，是所有庞氏骗局的基本形式。
- ⑤ 但不论怎样，不可替换的原则是一样的，其局限条件都是剩余必须大于零。
- ⑥ 这就是庞氏骗局的逆过程——用现金流逆向覆盖一次性收入。日本所谓的“失去的二十年”正是处于这样的过程。如果不是日本企业超强的现金流剩余，日本就不仅仅是失去二十年，而是像希腊一样出现信用危机。
- ⑦ 16世纪，欧洲国家首先发展出将未来收益贴现过来获得资本的制度。光荣革命以及英格兰银行的



创新,使得英国率先将国王的个人信用转变为国家信用,原始资产的形成效率大幅增加。特别是布雷顿森林体系解体后,信用货币取代商品货币后,美国为全球的工业化、城市化提供的信用,使得资本不再完全依赖过去剩余的积累,资本不足的约束彻底解除(赵燕菁,2016)。人类开始了迄今仍在继续的大规模城市化进程。城市化水平也成为现代经济的一个显著标志。

- ⑧ 比如,建设地铁就是典型的资本性支出,这部分成本可以通过土地出让筹集。而一旦地铁建成,运营维持的费用就只能靠车票收入(现金流)而不能靠卖地(资本)收入来维持。这两种收入是不能相互替代的。
- ⑨ 如果说城市化1.0的目的是把未来的现金流转化为当前的资本,那么城市化的2.0就是1.0的逆过程,把资产再转化为真实的现金流。这个过程就好像先把空气中的水(未来的现金流)凝结成雪(资本),再把雪融化为水(现金流)。如果不能成功地从一次性收益转向持续性收益,资本就会再次蒸发。
- ⑩ 这就是为什么城市穷的是时候孵化的企业,城市有钱了反而纷纷离开。
- ⑪ 一旦突破不可替代规则的约束,城市化2.0就会只能借新债还旧债。当资本余额不足以弥补现金流缺口( $S_n^{Cash\ flow} + S_n^{Capital} < 0$ ),就会触发庞氏循环。
- ⑫ 地铁是典型的高资本投入、低现金流回报的项目。在土地财政支持下,很多城市都可以筹得足够的建设资金。但地铁建成后耗费巨大的现金流收入来维持其运转却是很少城市能够负担的。根据不可替代规则,这部分成本不能通过资本收入(卖地、发债)弥补,在1.0阶段为拉动经济建设的很多地铁,都会成为2.0阶段城市化转型的负担。
- ⑬ 也只有用现金流替代资本补贴企业,从而帮助企业完成资本积累阶段(工业化1.0)向创造现金流阶段(工业化2.0)升级。
- ⑭ 温州20年到产权期房是否要补交地价的争论,提前引爆了70年以后才会大规模出现的问题。这一问题的本质,乃是土地财政结束后,靠什么来维持城市的公共服务。正确的办法就是到期土地根据业主选定的功能交物业税。如果允许无偿续期,将会导致“后土地财政”时代公共服务水平下降。那时开征物业税会同时面对所有有产阶级。
- ⑮ 厦门BRT单公里造价仅1.1亿元,是一个低运营成本解决大运量运输的案例。2016年厦门BRT运营里程54km,运量1.15亿人次。在票价3km内0.3元,超过3km后每1km仅0.1元的条件下,运营补亏仅1.5亿元。对比北京2016年轨道里程573km,运量40亿人次。在6km3元,6~12km4元。12~22km5元的高票价下,仍需补亏100亿元,若加上维修、车辆购置则高达380亿元。
- ⑯ 从供给侧计算的GDP大约等于资本性收益加上现金流收益,从消费侧计算的GDP大约相当于一次性投入加上运营性支出。总供给等于总需求时,两侧的GDP相等。
- ⑰ 例如,厦门的GDP总量在15个副省级城市中排名垫底,GDP增幅一度低于东北的某些城市。按照1.0阶段的标准,厦门发展不如其他副省级城市。但如果比较人均税收,特别是税收占GDP的比重,就可以发现厦门的现金流收入远高于东北甚至多数副省级城市。2015年,大连的GDP总量是厦门的两

倍多、长春和哈尔滨两大城市的经济总量也大大高于厦门,但是“轻量级”GDP厦门的财政收入却超过了大连、长春和哈尔滨这三个副省级城市,与沈阳相当。沈阳2015年GDP7280亿元,财政收入606.2亿元。厦门,GDP只有3565亿,而财政收入也是606.1亿元。这意味着在2.0阶段,厦门的位次应当远比1.0阶段来得靠前。福建省内也是如此,2015年,福州GDP5618.10亿元,泉州GDP6150亿元,都高于厦门,但两市的地方级财政收入只有560.46亿元和388.3亿元。用2.0阶段的标准,厦门无疑是福建最强大的城市。

- ⑱ 相应的经济评估需要换成一套完全不同的统计体系。
- ⑲ 存量规划相比增量规划,更多的是政策,是制度,是“玩法”。“规划局的规划”取代“规划院的规划”成为规划体系的新轴心。
- ㉔ 现在有一种认识,认为存量规划就是发达国家经历过的“都市更新”(urban renewal)。但实际上我们遇到的问题并不完全是发达国家的问题——发达国家的都市更新面对的是转型完成后的规划问题,而我们的存量规划主要针对的是转型过程中的规划问题。
- ㉕ 实际上,由于昆明城中村改造大规模出让土地,导致市场存量剧增,使供不应求的不动产市场转为供大于求。投资者不是被套牢就是干脆离场。这使城市政府的财务更加雪上加霜。现在,此类增量更新仍是很多城市旧城改造(包括棚户区、城中村、历史街区)的主要模式。
- ㉖ 这一模式也可以应用到棚户区改造等类似项目。
- ㉗ 集合产权的维护更新,是世界性的难题。台湾大地震倒塌的物业中,大部分都快速重建,唯有集合式住宅恢复最为困难,有些迄今未能重建。中国改革开放以来,大部分住宅都是集合式产权,未来的维护将会是存量规划面对的一个突出问题。与我国城市形成对比的东京,现有227.58万栋住宅,独立产权高达79.2%。
- ㉘ 实际上,目前很多城市被新城市功能包围的工业都已经退出。这些没有到期的工业用地,不是闲置就是被违章转变用途。
- ㉙ 考虑到这些工业用地十分年度到期的,可以采用影子规划的办法,将这些土地未来的收益作为抵押融资,解决转型阶段资本不足的问题。办法是编制现有工业用地到期后的规划,并据此给国有土地收储部门到期后生效的规划许可和土地使用权证。土地收储部门用未来的土地使用权做抵押到银行或资本市场融资。做到这一点的前提是,现有工业用地到期必须无偿收回。
- ㉚ 香港大学建筑学院院长韦伯斯特教授在2013年10月26日纪念已经去世的前院长黎锦超(Eric Lye Kum-chew)先生论坛上的那段原话是:“Cities take on a life of their own once they leave the drawing board and the real miracle is how cities relentlessly self-organise around those designs, often, in spite of them.”详见参考文献10。
- ㉛ 即使在1.0阶段,城市需求的变化已经在困扰刚性的城市规划管理规则。比如,由于不能预见电子商务的发展,规划的商业用地在过去几年出现大量过剩。而城市快速扩张也使原来规划合理的城市功能,变得不再合理。再比如,城市边缘

的工业区被城市建成区包围后，工业性质就不再适应新的城市区位。如果此时土地使用权没有到期，就会导致土地要不闲置，要不违章。城市大事件，如大型运动会、博览会，也会对原来规划的土地用途提出更改的需求。由于1.0阶段规划必须执行严格的用途管制，功能调整只有“征地-重新出让”一途，导致功能调整的只能通过增容，走资本型扩张一途。

②④ 这也部分解释了“中等收入陷阱”的产生原因(赵燕菁, 2015)。

②⑤ 比如，对公共服务配套需求高又不创造现金流的住宅，要求较高的年租金；对能创造税收、就业的商业、办公要求较低的年租金；对于能带来更多关联收益的产业、创业、文化，给予免除；对需要完成最低税收或其他要求，达不到约定的条件的，补交差额租金。

③⑥ 租金只影响变更用途的价格，拍卖获得土地用途维持不变的不用交年租金。

③⑦ 新出让的土地采取 $N+X$ (一次性拍卖+每年用途/面积租金)方法定价。出价 $N$ 较高者获得土地。允许业主拿地后，根据市场需求和政府公布年租金，调整地块的最佳功能比和面积。

③⑧ 近五年来，全年农民工总量增速持续放缓。国家统计局数据显示，从2012年末到2016年末，外出农民工逐年较上年增长比例分别为3.0%、1.7%、1.3%、0.4%及0.3%。城乡间的人口流动，正让位于城市间的人口争夺。

③⑨ 这是土地财政本质决定的。这一制度使得城市住房需求者必须首先“入股”这个城市。

③⑩ 办法之一是把小产权通过财产税合法化，形成合法的租赁市场。好处是获得现金流。坏处是租房者依然不能成为有产者。办法之二是“共有产权”。购房者只购买部分产权并获得居住权，产权转让时与政府按产权比例分享增值收益。好处是降低购房门槛，坏处是依然为一次性收入，没有创造现金流。如果产权人住满70年，政府分文收益没有。办法之三是“先租后售”，以租金代按揭，到期后按成本价房改上市。好处是收入是现金流，不会冲击当前市场，购房对象不与户籍挂钩，而与就业挂钩(“五险一金”)，可以实现广覆盖。购房者有机会成为有产者。降低居住成本的前提是不能继续靠在资本市场高成本融资。比如美国的“两房”模式、中国依靠增容成片改造的模式(三旧、棚改等)。而是要寻找新的现金流作为信用。

③⑪ 在土地财政主导的1.0阶段，货币信用制造依托于土地融资，转向2.0后，现金流就成为信用的主要来源。社会创造的现金流可能超过国家现金流，货币的信用基础也需要随着创新。企业在资本市场的活动，取代国家成为更主要的信用来源。特别值得注意的是互联网前所未有地把分散的个人信用显示并记录下来，是原来低含金量的信用得以“提纯”。分散的个人信用就可以为货币创造从1.0转向2.0提供新的基础。

③⑫ 资本弱国的取胜之道，无不是通过利用资本强国现金流不济的弱点，将强国拖入消耗巨大的持久战，迫使其突破不可替代规则，陷入庞氏循环并最终取胜。毛泽东的《论持久战》指出：“日本战争力量虽强，但它是一个小国，军力、财力都感缺乏，经不起长期的战争；而中国是一个大

国，地大人多，能够支持长期的战争。”揭示了资本强国爆发力强，持久力差的特征。

③⑬ 在这个阶段，过剩的资本疯狂掠夺有限的现金流。金融资本和制造业资本的冲突此起彼伏。中国的宝能万科之争、宝能格力之争都是这一冲突在中国经济中的反射。

③⑭ 萨德入韩看似美国重返亚太，实际上是美国为了防止其收缩后东亚一体化对地缘政治主导权的挑战而布下的棋子。

③⑮ 包括“一路一带”、亚投行等，都必须服从于输出人民币资本，获取现金流这一战略目标。金砖银行、亚投行要尽可能用人民币输出资本，以将国内过剩产能转化为人民币现金流。

④① 本文没有展开讨论，但却同样重要的，就是原来基于土地财政的国家信用以及货币制度都要随之改变。1.0时代的货币是基于未来收益的估值。各种资本市场估值生成的信用必然“成色”(贴现率)不同。由于成色不同的信用却生成等值的货币，就使得原本为创造现金流服务的资本市场成为吸吮实体经济现金流的渠道。根据“格雷欣法则”，“劣信用”驱除“良信用”——只要各种估值的资产的贴现率超出创造现金流的实体经济，虚拟经济就会逐渐将实体经济逐出市场。在城市化2.0阶段，货币必须从与资本挂钩，改为同真实现金流挂钩。禁止“劣信用”(高贴现率)参与货币制造。只有这样，才能使资本增长模式转变为现金流增长模式。

④② 作为一个高度简化的范式，两阶段模型只是帮助思考经济问题(比如，从“外延式增长”转向“内涵式增长”)的工具。真实的城市建设和运营并非是两个截然不同的阶段。每一个城市局部的建成，其实都是其2.0阶段的开始。1.0向2.0转变是一个连续的过程。但在中国，由于土地财政使中国以前所未有的速度迅速完成了城市化1.0，在其他经济里连续的城市化演进，在中国变成了直接的切换。这给中国规划师提出了其他国家规划师不曾遇到过的挑战。

④③ 特别是1994年以现金流收入归中央，资本性收入归地方的分税制，必须及时进行调整。

#### 参考文献(References)

- 1 COBB C W, DOUGLAS P H. A Theory of Production[J]. American Economic Review, 1928, 18(1):139-165.
- 2 SOLOW R M. A Contribution to the Theory of Economic Growth[J]. The Quarterly Journal of Economics, 1956, 70(1).
- 3 赵燕菁. 国家信用与土地财政[J]. 城市发展研究, 2016(12):1-21.
- 4 ZHAO Yanjing. State Credit and Land Finance[J]. Urban Development Studies, 2016(12): 1-21.
- 5 赵冈. 中国城市发展史论集[M]. 北京: 新星出版社, 2006.
- 6 ZHAO Gang. Essays in Chinese History of Urban Development[M]. Beijing: New Star Press, 2006.
- 7 赵燕菁. 土地财政: 历史、逻辑与抉择[J]. 城市发展研究, 2014, 21(1):1-13.
- 8 ZHAO Yanjing. Land Finance, Its History, Logic and Choice[J]. Urban Development Studies, 2014, 21(1):

(下转第116页)

城市，为适应快速城镇化，2002至2012，控规进入了快速覆盖阶段，为社会经济发展发挥了积极的作用，但其科学性存在一定的问题，在利益博弈的过程当中，控规作为法定的技术性文件往往很无力。控规的快速覆盖、频繁调整与国家的发展模式、土地财政等是密切相关的，新常态下，发展模式转变了，节奏也就慢下来了，给了规划部门更多的时间去思考其科学性问题。2014年，重庆启动了市域的专业专项规划全覆盖工作，建立了完善的体系，通过专业专项规划对控规进行优化、完善和提升，最终形成规划一张图进行管理。搭建了从市规委会办公室、市规划局到主城各区的统筹、协调、推进平台。在此过程中，不仅在技术上，还在工作方法、体制机制上进行了探索、创新，举几个主城的案例：



首先，一些专业专项规划，主管部门内部管理较分散，下属部门各自独立，设施统筹难。很多部门以表单式方式管理，缺少空间概念，设施落地难。针对这些问题，市规划局主动上门对接，最终形成联合委托方式进行规划编制，同时统一规划标准、及时协调矛盾、确保设施落地；第二个案例是《街道和社区服务设施规划》，以往控规大多是按照国家标准“图章化”地进行配置，而在实施过程中难以落实。因此，市规划局牵头组织规划编制，通过协调公安、民政、文教体卫等部门，结合国标、地标和行标，统一设施类型、建设要求。并且在大量现场踏勘和对管理权限进行确定的基础上，划定社区边界，确保设施的落地。同时，通过开展“民意调查”和“规划师进街道、进社区”活动，强化公众参与。

第三是对重庆主城山水资源的管控。市规划局通过多次协调林业、环保、水利、园林等部门及各土地权属机构，对接基础资料、政策法规，共同研究确定建设量的平衡转移和规划管控标准，通过划定生态红线和增长边界，在“显山露水”的基础上“融山融水”，最大限度对城市山水资源进行保护。通过人大立法的方式，保障规划实施。最后是关于地方标准创新的案例，重庆作为山地城市，地形复杂，按照国家标准配置绿地非常困难。因此，主城一些区通过引入“立体绿化”的做法（如屋顶绿化、建筑立面绿化、崖壁垂直绿化等）补充城市绿地，形成了独特的立体绿化系统。

控规是对空间资源进行管控统筹最核心的环节，上一个发展阶段，为了适应快速城镇化，控规的主要服务对象是政府，下一个阶段，控规应该更多地考虑老百姓，关注民生设施的落地问题；控规编制要以问题为导向，利用大数据等新技术手段，充分考虑刚性与弹性结合，便于后续的管理和建设，尽可能提升规划编制的科学性；对于已经覆盖的控规需要建立一个良好的机制，来使它更完善，比如重庆通过专业专项规划对控规进行修复和弥补，这也是机制的探索和实践；另外不同区域控规编制的技术方法应不同，旧城应该鼓励做大量的城市修补、品质提升。新区应结合地方实际，在规划单元内进行统筹，划定生态底线，保障基础设施和公共服务设施等落地，具体地块规划应为千变万化的市场需求留足弹性；中国地大物博，区域差异大，在控规编制过程中很难搞一个标准管到底，应充分考虑国家标准的适度化问题，鼓励地方因地制宜地创新；最后是规划师的职责，规划师不应该高高在上制定蓝图，而应该更务实、更接地气，具有钉子精神和工匠精神，走进社区，服务大众。

(上接第93页)

- 1-13.
- 6 陈政高.加强城市规划建设管理 开创现代化建设新局面[N].人民日报(北京), 2016-02-23.  
CHEN Zhenggao.Improving the Management of Urban Planning and Construction, Opening a New Prospect of Modernization[N]. People's Daily (Beijing), 2016-02-23.
- 7 赵燕菁,周颖刚.中国资本市场再设计[J].财经智库, 2016(2): 116-130.  
ZHAO Yanjing, ZHOU Yinggang. How to Redesign Chinese Capital Market[J]. Financial Minds, 2016(2):116-130.
- 8 厦门规划局, 厦门国土房产局.《厦门市预制板房自主集资改造指导意见(试行)》[Z].2014.  
Xiamen Municipal Bureau of Urban Planning, Xiamen Municipal Bureau of Land and Property. The Guideline to Self-Renewal of Collective Buildings[Z]. 2014.
- 9 李晓刚.城市存量自主改造的实践探索——厦门市预制板房案例[Z].乡愁经济(微信公众号), 2016-10-29.

- LI Xiaogang.The Practice of the Self-Renewal Old Property: The Case of Collective-Owned Housing in Xiamen[Z]. Nostalgia economy(Wechat Official Accounts), 2016-10-29.
- 10 WEBSTER C. Miracles and Mirages: Architectural and Urban Planning Education in China beyond the Master Plan[Z].Hong Kong University, 2013-10-26.
- 11 赵燕菁.危机与出路: 跨越“中等收入陷阱”[M]//战略与管理特刊.海口: 海南出版社, 2015.  
ZHAO Yanjing.Crisis and Strategy, Crossing the Middle Income Trap[M]//Strategy and Management(special collection).Haikou: Hainan Press, 2015.
- 12 乔良.三百年大变局, 资本主义会终结吗[EB/OL].2017-02-06.www.huanqiu.com.  
QIAO Liang. Great Change of Three Hundreds Years: The End of Capitalism?[EB/OL].2017-02-06. www.huanqiu.com.
- 13 KEYNES J M.A Treatise on Money[M].Macmillan and Co, Limited, 1930.